

Systematische Raumb Beobachtung in Dortmund

Kallweit, Julia; Thabe, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kallweit, J., & Thabe, S. (2018). Systematische Raumb Beobachtung in Dortmund. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 31(2), 29-34. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60133-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Julia Kallweit, Stefan Thabe

Systematische Raumbeobachtung in Dortmund

Die systematische Raumbeobachtung stellt eine wichtige Grundlagenarbeit für die Stadtverwaltung als Träger der kommunalen Planungshoheit dar. Von der ursprünglichen Verwendung einzelner Datengrundlagen zum systematischen Monitoring ist es allerdings ein weiter Weg, was auch am Beispiel der Stadt Dortmund zu erkennen ist. Auf Grundlage der Erfahrungen wird deutlich, dass eine Weiterentwicklung in Richtung eines Geodaten-Managements den planerischen Arbeitsalltag spürbar erleichtert.

Julia Kallweit

Mitarbeiterin im Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund, Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Arbeitsschwerpunkt Wohnbauflächenentwicklung.

 jkallweit@stadtdo.de

Stefan Thabe

Leiter des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung im Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund.

 sthabe@stadtdo.de

Schlüsselwörter:

Systematische Raumbeobachtung –
Integrierte Stadtbezirksentwicklungskonzepte –
Wohnbauflächenmonitoring

1 Informationen und Daten als Grundlagen in der Stadtentwicklung

Städte verändern sich ständig. Dies gilt insbesondere für Städte im Ruhrgebiet, die in den letzten Jahrzehnten einen umfassenden strukturellen und demographischen Wandel erlebt haben, der immer noch nicht abgeschlossen ist, aber keineswegs so einheitlich verläuft, wie es von außen wirken mag. Will eine Stadt ihre Entwicklung gestalten und steuern, ihre Zukunft planen, so ist sie hierbei auf vielfältige Informationen angewiesen, um die eingeleiteten Veränderungsprozesse zu bewältigen. Hierzu bedarf es als Grundlage guter Analysen. Gleichzeitig müssen die Wirkungen der umgesetzten Maßnahmen beobachtet werden. Für beide Aufgaben werden fundierte Daten und Informationen benötigt. Da sämtliche stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen Raum bzw. Fläche beanspruchen, die zunehmend knapper wird, ist eine systematische Raumbeobachtung erforderlich.

Im Rahmen der systematischen Raumbeobachtung werden heute Daten zu Flächen und zu Standorten planvoll erfasst, aufbereitet und in festgelegten zeitlichen Rhythmen aktualisiert. Die Informationen werden kartografisch aufbereitet und miteinander in Beziehung gesetzt, so dass u. a. eine Bewertung von Flächenpotenzialen (Wohnbauflächenentwicklung, Wirtschaftsflächenentwicklung) erfolgen kann. Durch die Analyse von mittlerweile vorliegenden Zeitreihen ist auch die Beobachtung von Trends und Entwicklungen von räumlichen Prozessen möglich.

Im Geschäftsbereich Stadtentwicklung werden u. a. raumbezogenen Daten erhoben und mithilfe von Analysedaten qualifiziert. Die Erhebung erfolgt sektoral und dient als Grundlage für die Steuerung bedarfsgerechter Flächenentwicklungen und zur Beobachtung der Entwicklungsdynamik. Vielfältige Informationen liegen insbesondere in den Arbeitsfeldern Wirtschaftsflächenentwicklung, Wohnbauflächenentwicklung und Einzelhandelsentwicklung vor.

Die Analysedaten stammen zum Teil aus dem Fachbereich Stadtentwicklungs- und Bauordnungsamt und werden in anderen Abteilungen und Fachzusammenhängen gepflegt und fortgeschrieben. Der Großteil der Basisdaten wird jedoch zentral über das Vermessungs- und Katasteramt aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Als gemeinsame Arbeitsplattform nutzt die Stadtverwaltung Dortmund das Dortmunder Raumbezogene Informationssystem (DORIS). Hier werden Geodaten aus verschiedenen Fachbereichen und anderen Quellen

zentral auf dem Geodatenserver zusammengeführt. Über ein Auskunftssystem ist der Zugriff auf die verschiedenen raumbezogenen Daten der Stadt Dortmund unter einer einheitlichen Oberfläche verfügbar. Basis für das Auskunftssystem ist MapInfo Professional 11.5. Die Basissoftware MapInfo Professional ist um verschiedene, für die Stadtverwaltung Dortmund hilfreiche Funktionen erweitert worden. Diese speziellen Funktionen sind zusammengefasst in einem Modul: DORISGRAPPA (GRAPPA = Graphischer Präsentations- und Analysearbeitsplatz). Zu den wichtigsten, raumbezogenen Basis- und Analysedaten für die Stadtentwicklungsplanung zählen:

- der Geobasis-Datenbestand (ALKIS, ATKIS),
- der vektorisierte Flächennutzungsplan,
- die Realnutzungskartierung,
- die Luftbildauswertung,
- das Baurecht,
- die Verkehrsinfrastruktur (z. B. Straßennetz, Nahverkehrsplan, Radwegenetz),
- die soziale Infrastruktur (z. B. Kindertageseinrichtungen, Pflegeeinrichtungen),
- die Bildungsinfrastruktur (z. B. Schuleinrichtungen, Hochschuleinrichtungen),
- die Technische Infrastruktur (z. B. Hochspannungsfreileitungen, Kanalkataster),
- Altlastenkartierung,
- Lärmkartierung.

Die Erfassung und Auswertung der verschiedenen Daten erfolgt durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung. Es erfolgt eine regelmäßige Befassung mit den Daten auch in Form von Berichten an die Lokalpolitik. Zudem findet alle drei Jahre eine Erhebung im Rahmen des Regionalen Monitorings der Regionalplanungsbehörde (Regionalverband Ruhr – RVR im von dort bereitgestellten System ruhrFIS) statt, das allerdings weniger Merkmale erfasst. Diese Daten werden dann im Rahmen der Regionalplanung verwendet.

2 Anwendung der raumbezogenen Daten für die Stadtentwicklungsplanung

Der Geschäftsbereich Stadtentwicklung stellt die Fachplanungsebene innerhalb des Stadtplanungsamtes dar. Ein Schwerpunkt liegt in der Wohnbauflächen- und der Wirtschaftsflächenentwicklung (Gewerbegebiete, Industriegebiete, bestimmte Sondergebiete). Der hier vorliegende Datenbestand ist umfassend systematisch erfasst und für den Planungsalltag zugänglich gemacht.

Sukzessive fand eine Ergänzung der bereits vorliegenden Daten statt. So sind seit ca. 5 Jahren Daten über Leerstände in Zentralen Versorgungsbereichen innerhalb des Geschäftsbereichs vorrätig, die eigenständig erhoben werden. Zudem liegen Informationen über Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) vor. Bereits seit Anfang der 2000er Jahre wird zudem kontinuierlich mit Daten aus dem Einzelhandel gearbeitet (Einzelhandelsbesatz, Verkaufsflächen, Sortimente), die regelmäßig fortgeschrieben werden.

Durch die Kombination von Daten zu Leerständen, zur (qualitativen und quantitativen) Einzelhandelsentwicklung und auch Vergnügungsstätten lassen sich die Entwicklung von Zentralen Versorgungsbereichen ablesen sowie räumliche Entwicklungsprozesse erkennen und so z. B. Trading-down-Effekte abschätzen. Dies ist für die Bauleitplanung, beispielsweise zur Verhinderung von Vergnügungsstätten, wichtig. Der Geschäftsbereich Stadtentwicklung erarbeitet darüber hinaus auf Grundlage der vorhandenen Einzelhandelsdaten Tragfähigkeitsanalysen. Diese sind für die Fragestellung, ob neue bzw. weitere Standorte/Erweiterungen von Lebensmittelmärkten in Frage kommen, im Planungsalltag der Kommune von großer Bedeutung.

Die systematisch erfassten und aufbereiteten Daten dienen der Information, sie sensibilisieren für räumliche Entwicklungsprozesse. Die Daten dienen aber auch der Orientierung. Sie helfen, eine Einordnung im komplexen Geflecht der Entwicklung einer Stadt vorzunehmen, indem bspw. Durchschnitts- bzw. Vergleichswerte bereitgestellt werden. So können die Ausstattung (mit Infrastruktur) und die Lebensumstände (Ansatzpunkt z. B. sozio-ökonomische oder sozio-demographische Daten) in einem Stadtteil besser eingeordnet werden.

Durch das stärkere Verschneiden von Daten im Sinne eines umfassenden Geodaten-Managements sind aber auch Möglichkeiten einer integrierten Entwicklung gegeben, an denen die Stadt Dortmund zukünftig stärker arbeiten wird. Waren die Anfänge noch eher deskriptiv und auf sozio-ökonomische bzw. sozio-demografische Daten begrenzt, so bieten die heutigen technischen Optionen (GIS) in der Stadtentwicklungsplanung neue Möglichkeiten. Durch das Verschneiden der Daten können Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken eines Raumes sehr deutlich herausgearbeitet werden. Dies soll im Jahr 2018 ff. verstärkt in Dortmund zur Anwendung kommen, wenn die Integrierten Stadtbezirksentwicklungskonzepte fortgeschrieben werden. Einsetzbar erscheinen die so gewonnenen Ergebnisse/Erkenntnisse perspektivisch aber auch bei der Fortschreibung des Flächennutzungsplans.

Bereits heute werden die Ergebnisse der systematischen Raumbearbeitung bei der Standortfindung angewendet. Durch eine entsprechende Suchabfrage in den jeweiligen Datenbanken können relativ schnell Ergebnisse erzielt werden. Vielfach handelt es sich dabei um Anfragen nach Gewerbegrundstücken oder Flächen für den Wohnungsbau, aber auch bei der Standortsuche für andere kommunale Nutzungsinteressen kommen die Datenbanken zum Einsatz (z. B. Standorte für die Feuerwehr).

Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung kommen die Ergebnisse der systematischen Raumbearbeitung ebenfalls zum Einsatz, indem Flächenentwicklungen argumentativ begleitet werden können. So kann relativ unkompliziert die Ausstattung eines Stadtteils (oder kleinräumiger) mit Flächenpotenzialen für den Wohnungsbau ermittelt werden, um Entscheidungen über die Neubebauung einer potenziellen Entwicklungsfläche herbeizuführen. Hier steht dann die Frage zuvorderst, ob ein Raum bereits über ausreichend Bauland verfügt oder nicht (vgl. 3.1). Dies macht deutlich, dass die systematische Raumbearbeitung auch bei Standortentscheidungen eine bedeutende Rolle spielt.

3 Wohnbauflächenmonitoring der Stadt Dortmund

Im März 2009 wurde durch den Rat der Stadt Dortmund das Kommunale Wohnkonzept als Steuerungsinstrument für die zukünftige Dortmunder Wohnungspolitik beschlossen. Zu den Handlungsempfehlungen des Konzeptes zählte unter anderem die Überprüfung des vorhandenen Baulandangebotes mit dem Ziel einer kontinuierlichen marktgerechten Anpassung der Baulandvorbereitung. Hierzu hat die Verwaltung unter Federführung der Stadtentwicklungsplanung ein Baulandmonitoringsystem aufgebaut, das neben der quantitativen Analyse erstmals auch eine qualitative Analyse des Dortmunder Wohnbauflächenangebotes ermöglicht. Es dient mittlerweile als Grundlage für die kommunale Baulandentwicklung. Gesamtstädtisch werden alle Wohnbauflächen und Baugrundstücke bis zu ihrer faktischen baulichen Inanspruchnahme (Baubeginn und Luftbildauswertung) in einer Geodatenbank erfasst. Die Maßstabebene beginnt auf der Grundlage des Flächennutzungsplanes (Bruttofläche) bis hin zur parzellenscharfen Abgrenzung der Baugrundstücke auf der Grundlage des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) (Nettofläche).

Inhaltlich gibt das Monitoringsystem Auskunft über die Wohnbauflächenpotenziale, die Realnutzung, das Planrecht, die Flächenverfügbarkeit, die Mobilisierungshemmnisse und Restriktionen, z. B. durch Beeinträchtigungen von Lärmemis-

sionen oder durch Bodengrundhemmnisse (z. B. Altlasten) sowie die infrastrukturelle Ausstattung des Wohnumfeldes.

Das Wohnbauflächenmonitoring dient zur jährlichen Bilanzierung und Qualifizierung des Flächenangebotes und gibt Aufschluss über die Entwicklungsdynamik der einzelnen Wohnbauflächen.

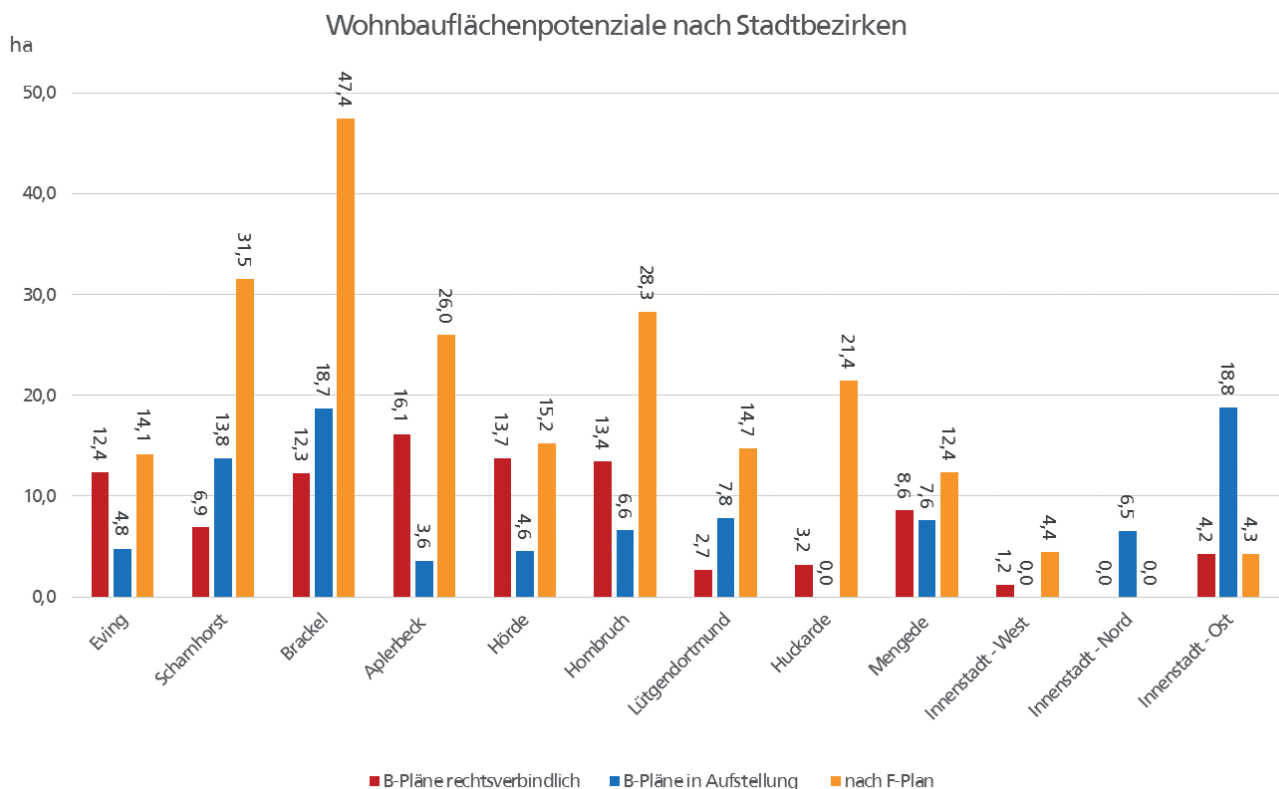
Neben der Bilanzierung, die nach planungsrechtlichem Status erfolgt, werden auch die Lagekriterien wie z. B. die fußläufigen Erreichbarkeiten von Nahversorgung, Grundschulen, sowie die Mobilitätsvoraussetzungen mit dem öffentlichen Nahverkehr erhoben und bewertet. So können insbesondere qualitative Anforderungen berücksichtigt werden, denn die Nachfrage nach Bauland hat sich in den letzten Jahren immer weiter ausdifferenziert. Daher wird besonderen Wert auf eine große Angebotsvielfalt gelegt. Es geht darum, alle Teilmärkte des Wohnungsbaus im Blick zu behalten.

3.1 Strategien bei der Entwicklung und Bereitstellung von Wohnbauflächen

Das kontinuierliche Flächenmonitoring dient vor allem der bedarfsgerechten Steuerung der Baulandausweisung. Dies gilt in zwei Richtungen. Es geht um die Vermeidung von Flächenengpässen bei hoher Nachfrage, aber ebenso um die Verhinderung von großen Flächenüberhängen.

Eine verlässliche Prognose für die langfristige Bautätigkeit liegt aufgrund der gegenwärtig sehr dynamischen Entwicklungsprozesse hinsichtlich der demographischen Entwicklung

Abbildung 1: Wohnbauflächenpotenziale nach Stadtbezirken und Baurecht



Quelle: Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Stand: 31.12.2017

nicht vor. Für den Wohnungsmarkt und die anzustrebende Bautätigkeit bedeutete dies, auf nur wenige Anhaltspunkte und Erkenntnisse zurückgreifen zu können, um für die Zukunft den richtigen Weg einzuschlagen. Aktuell und kurzfristig steht in Dortmund ausreichend Bauland zur Verfügung. Für den mittel- und langfristigen Bedarf sind angesichts der schweren Prognostizierbarkeit eher Strategien und Leitlinien für eine handlungsorientierte Siedlungsentwicklung zu entwickeln. Mit Hilfe des Baulandmonitorings als Steuerungsinstrument wird das Marktgeschehen genau beobachtet, um frühzeitig auf Entwicklungserfordernisse bzw. Flächenbedarfe zu reagieren.

Angestrebt wird darüber hinaus eine bedarfsgerechte Verteilung der Wohnbauflächen im Stadtgebiet. Dadurch entsteht eine Standortvielfalt, die von suburbanen Lagen am Ortsrand mit guter Naherholungsqualität bis hin zu urbanen Stadtquartieren in Citynähe reicht (vgl. Abb. 1 und 2). Entwicklungsschwerpunkte in den einzelnen Ortsteillagen verhindern Entwicklungskonkurrenzen und führen zu einer Verkürzung der Realisierungsphasen bei großen Entwicklungsflächen.

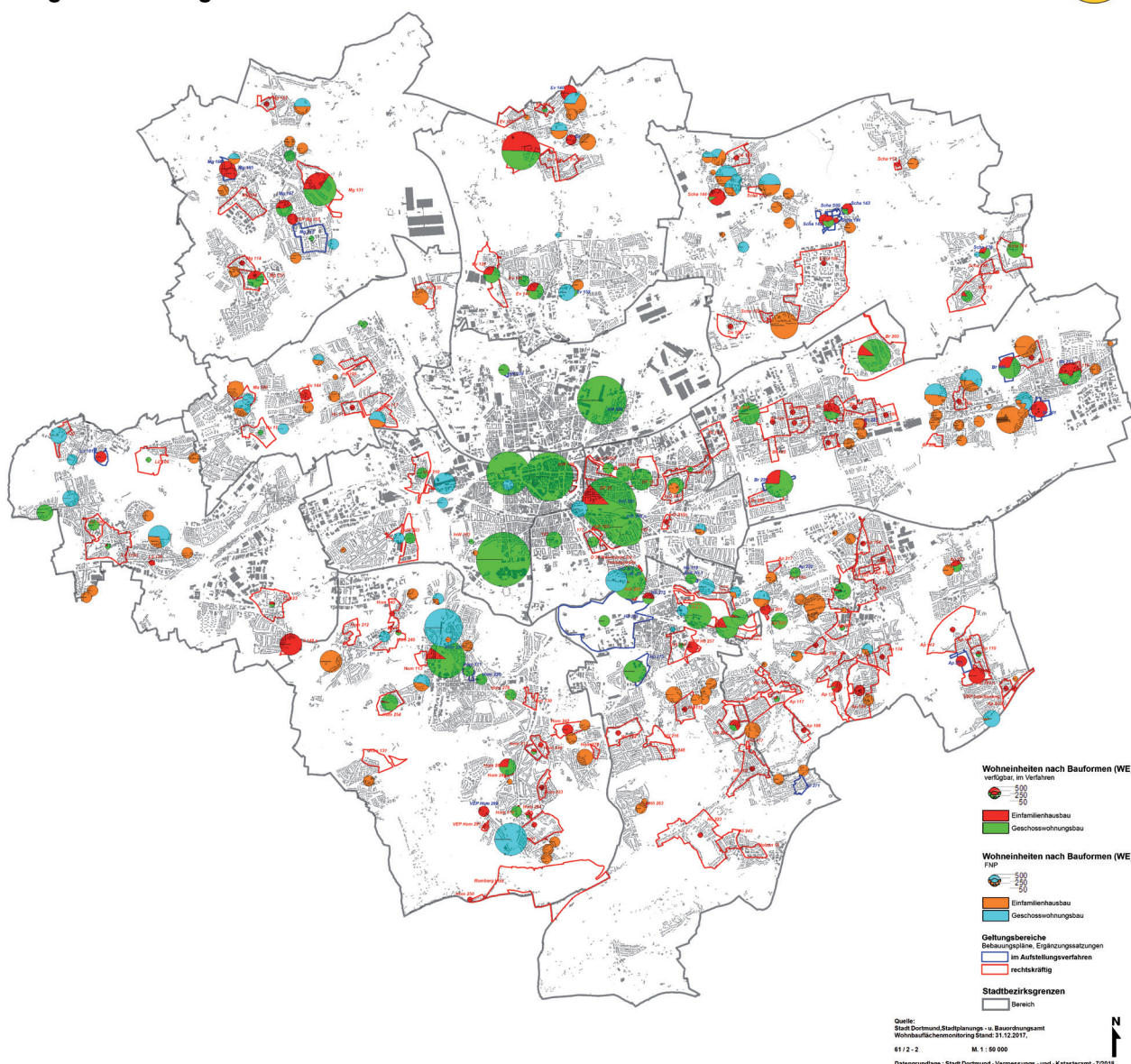
Die differenzierte Darstellung des Wohnbauflächenangebots bildet die Voraussetzung für eine verstärkte Zielgruppen- bzw. Nachfrageorientierung der Dortmunder

Abbildung 2: Wohneinheiten nach Bauformen in der Stadt Dortmund

Wohnbauflächenentwicklung in Dortmund

Angebot der möglichen Bauformen

Stadt Dortmund
Stadtplanungs- und
Bauordnungsamt



Quelle: Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Wohnbauflächenmonitoring Stand: 31.12.2017

Baulandpolitik. Die erarbeiteten Qualitätskriterien zur Daseinsvorsorge und zu den Mobilitätsvoraussetzungen, wie die Infrastrukturausstattung des Wohnumfeldes und die Anbindung an den ÖPNV werden im Planverfahren für den Wohnungsneubau grundsätzlich berücksichtigt und dienen der bedarfsgerechten Steuerung der Flächenausweisung (vgl. Abb. 3). Kriterien sind beispielsweise die Erreichbarkeit der Nahversorgung oder der Grundschulen und Kindertageseinrichtungen. Des Weiteren können gezielte Standortanfragen bestimmter Zielgruppen, wie z. B. Wohnprojekte, Senioren- oder Studentenwohnen nach erforderlichen Standortkriterien bedient werden.

3.2 Monitoring und Erfolgskontrolle

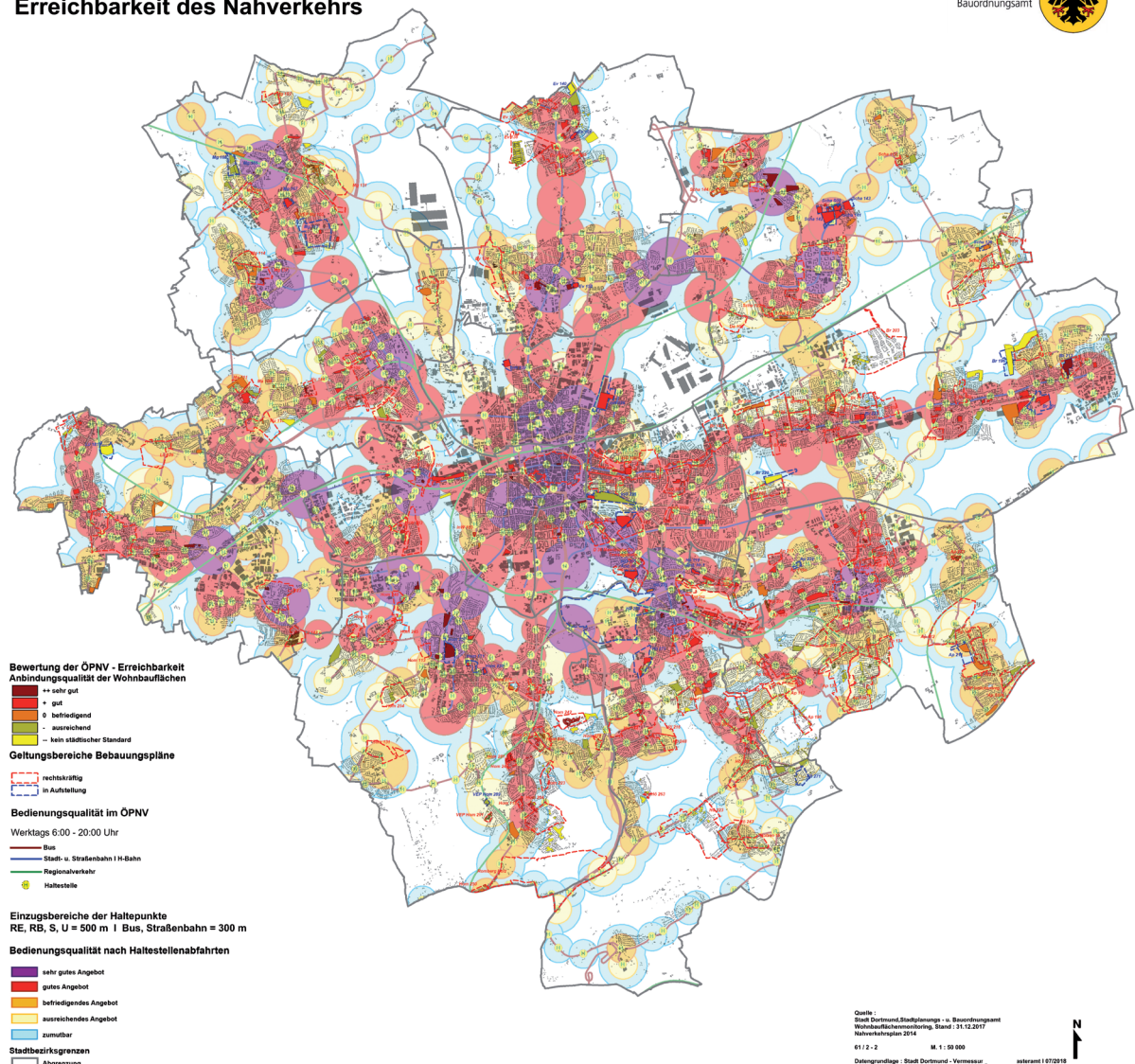
Zentrale Zielsetzungen der Stadtplanung, wie z. B. der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung können auf der Grundlage des Monitorings gesteuert werden, um auch in Zeiten steigender Nachfrage den gesetzlichen Anforderung zum flächensparenden Bauen gerecht zu werden. Nicht zuletzt aus stadtwirtschaftlichen Gründen ist es zweckmäßig, wenn auch der Neubau mehrheitlich eng mit den bestehenden Siedlungsstrukturen verzahnt wird, damit er dort zur Stabilisierung der bestehenden Infrastrukturen beiträgt.

Durch die kontinuierliche Beobachtung des Wohnungsmarktes und der Entwicklungsdynamik von Grundstücken mit vorhandenem Planrecht werden Mobilisierungshemmnisse deutlich. Dabei geht es oftmals um den erforderlichen Bau von Erschließungsanlagen, die Herrichtung einer Fläche und die Vermarktungsbereitschaft der Eigentümer.

Abbildung 3: Wohnumfeld: Erreichbarkeit des Nahverkehrs

Wohnbauflächenentwicklung in Dortmund

Erreichbarkeit des Nahverkehrs



Quelle: Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Wohnbauflächenmonitoring Stand: 31.12.2017

4 Struktur der verwaltungsinternen Zusammenarbeit

Die Stadt Dortmund hat sich zur Qualitätssicherung das Realisierungsmanagement von Neubaugebieten zur Aufgabe gemacht. Bei größeren Baugebieten mit längeren Vermarktungszeiträumen können die Bildung von Bauabschnitten oder auch die temporäre Weiternutzung eine Lösung darstellen. Für Baugebiete, die besonders für Familien geeignet sind, soll der rechtzeitige Infrastrukturausbau (Spielplätze, Kindergärten etc.) gewährleistet werden. Zudem wird die weitere Optimierung der Beratungs- und Vermarktungsaktivitäten verfolgt. Bei nicht mehr marktgängigen Wohnbauflächenpotenzialen wird ggf. eine Anpassung vorhandener Planungen (Bebauungspläne, Rahmenpläne) an die Bedarfslage erfolgen.

Die klassische Funktion der Wohnungsbaukoordination umfasst:

- die Bildung der Schnittstelle zwischen allen beteiligten Fachbereichen und der Wohnungswirtschaft,
- die Optimierung von Verfahrensabläufen,
- die Erweiterung der Baulandausweisung.

Diese geschieht in einer fachbereichsübergreifenden Arbeitsgruppe Wohnungsbau unter Leitung des Planungsdezernenten. Sie tagt regelmäßig alle zwei Monate und ist über die novellierte Geschäftsanweisung vom 21.04.2015 legitimiert. Ständige Mitglieder sind der Fachbereich Liegenschaften, das Umweltamt, das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, das Amt für Wohnen und Stadterneuerung und das Tiefbauamt. Um die notwendige Entscheidungskompetenz sicherzustellen werden die Sitzungstermine von den Amts- bzw. Fachbereichsleitungen wahrgenommen. Die Geschäftsführung der „Dortmunder Stadtentwicklungsgesellschaft“ wurde vor

dem Hintergrund der Kooperation zur Umsetzung kommunaler Wohnungsbauvorhaben bzw. -maßnahmen in die AG Wohnungsbau aufgenommen. Dem Amt für Wohnen und Stadterneuerung obliegt die Geschäftsführung. Die Vorbereitung der Termine erfolgt durch die Arbeitsebenen aus den zuständigen Fachbereichen und die Zuständigkeiten werden in der AG-Terminen festgelegt. Inhaltlich geht es vor allem um den Austausch zu Sachständen von Wohnbauflächenentwicklungen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Die frühzeitige Berücksichtigung von Schnittstellen führt häufig zu einer Optimierung der Realisierungszeiträume von Baugebieten. Dabei stehen vor allem die Themen Erschließung und Vermarktung in rechtskräftigen Bebauungsplänen im Vordergrund, aber auch die Planungsfortschritte bei laufenden Bebauungsplanverfahren. Als Datengrundlage dient auch hier das Baulandmonitoring, welches alle Flächen in den unterschiedlichen Status abbildet, Verfahrensstände dokumentiert und Entwicklungshemmnisse aufzeigt.

5 Fazit und Ausblick

Die systematische Raumb Beobachtung in Dortmund wurde sukzessive aufgebaut und hat sich in der Praxis bewährt. Heute dient sie in erster Linie der Analyse, der (Früh-)Erkennung von räumlichen Prozessen und Entwicklungen sowie der Standortfindung und Standortentscheidung. Sie ermöglicht aber auch (durch Zeitreihen) die Evaluation/Kontrolle von räumlichen Entwicklungen und trägt zur Integration und zur Vernetzung von Verwaltungshandeln bei. Diese Funktion soll in Dortmund mittelfristig durch die Weiterentwicklung der Integrierten Stadtbezirksentwicklungskonzepte (INSEKT) stärker in den Focus rücken.